

**Martina Neuburger**

## **Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes**

### **1. Einführung**

Die ländlichen Räume in Brasilien weisen eine außerordentlich große Vielfalt in ihrer Struktur und Dynamik auf. Neben Regionen, in denen noch das koloniale Erbe deutlich spürbar ist und die Zeit stehen geblieben zu sein scheint, durchliefen andere Gebiete äußerst dynamische Entwicklungen, sodass sie heute von einer Landwirtschaft geprägt sind, die sich modernster Technologien bedient und auf globale Märkte ausgerichtet ist. Diese großen Disparitäten sind gleichzeitig Ursache und Folge schier unüberwindbarer Entwicklungsprobleme.

### **2. Grundprobleme und historische Hintergründe**

Die großen Strukturprobleme der ländlichen Räume Brasiliens gehen auf historische Prozesse zurück, die in den verschiedenen Regionen teilweise sehr widersprüchliche Strukturen hervorgebracht haben. Eines der zentralen Probleme für Brasilien insgesamt besteht in der extrem ungleichen Verteilung des Bodenbesitzes. Auch wenn der Gini-Index der Landverteilung in den letzten Jahrzehnten leicht gesunken ist, so lag er im Jahr 2000 immer noch bei 0,802 (MDA/INCRA 2001: 1) (siehe Tab. 1). Insbesondere im Nordosten Brasiliens, wo die kolonialen Agrarstrukturen durch Zuckerrohrplantagen und Sklavenarbeit gekennzeichnet waren und später durch Verpachtungssysteme abgelöst wurden, sind noch heute die höchsten Werte des Gini-Index zu finden (Dean 1996). Im Zusammenhang mit dieser unausgewogenen Bodenbesitzstruktur wirken häufig unklare bodenrechtliche Regelungen noch zusätzlich Disparitäten verstärkend. Kleinbäuerliche Gruppen mussten deshalb schon in der Vergangenheit regelmäßig in neu zu erschließende Pionierfrontregionen oder in ökologisch für die Landwirtschaft ungeeignete Gebiete ausweichen. Dieses Grundprinzip der Verdrängungsmechanismen zieht sich kontinuierlich durch alle Erschließungsphasen des brasilianischen Territoriums und ist bis heute in den aktuellen Pionierfrontregionen Amazoniens beobachtbar (Neuburger/Coy 2008).

**Tabelle 1: Entwicklung des Gini-Index der Bodenverteilung in Brasilien 1967-2000**

|              | 1967  | 1972  | 1978  | 1992  | 1998  | 2000* |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Brasilien    | 0,836 | 0,837 | 0,854 | 0,831 | 0,843 | 0,802 |
| Norden       | 0,882 | 0,889 | 0,898 | 0,878 | 0,871 | 0,714 |
| Nordosten    | 0,809 | 0,799 | 0,819 | 0,792 | 0,811 | 0,780 |
| Südosten     | 0,763 | 0,754 | 0,765 | 0,749 | 0,757 | 0,750 |
| Süden        | 0,722 | 0,706 | 0,701 | 0,705 | 0,712 | 0,707 |
| Mittelwesten | 0,833 | 0,842 | 0,831 | 0,797 | 0,798 | 0,802 |

\* Berechnung nach NCF (National Commission on Farmers).

Quelle: INCRA (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*) (2001).

Neben dem disparitären Zugang zu Land – quantitativ und qualitativ – bilden die soziopolitischen Strukturen ein zentrales Problem ländlicher Entwicklung. Sowohl in der ursprünglichen Sklavenhaltergesellschaft des Nordostens als auch in den durch Pachtverhältnisse gekennzeichneten Kaffeeanbaugebieten des Südostens bildeten sich sehr enge Abhängigkeitsverhältnisse zwischen politischer und – meist personell eng verquickt – wirtschaftlicher Elite einerseits und den übrigen Bevölkerungsgruppen des ländlichen Raumes andererseits heraus (Silva 1978; Martins 1990). Das klientelistische Beziehungs- und Abhängigkeitsgeflecht – auch *coronelismo* genannt – beschränkte sich jedoch nicht auf die Betriebsebene, sondern bestimmte alle Lebensbereiche und durchzog alle Ebenen bis in die hohe Politik – eine Struktur, die sich bis heute in vielen Teilgebieten des ländlichen Raumes erhalten hat.

Diese noch aus der Kolonialzeit stammenden Entwicklungsprobleme sind in den letzten Jahrzehnten durch umfangreiche Modernisierungstendenzen überprägt worden (siehe Tab. 2). Bereits in den 1960er Jahren legte der brasilianische Staat umfangreiche Förderprogramme auf, die vor allem die traditionelle kleinbäuerliche, bis dahin weitgehend subsistenzorientierte Landwirtschaft modernisieren sollten. Der Idee der “Grünen Revolution” folgend und im Sinne einer konservativen Modernisierung, die die bestehende Bodenbesitz- und Machtverteilung nicht antastete, sollten subventionierte Agrarkredite, staatliche Agrarforschung und -beratung sowie die Einführung moderner Technologien die Kleinbauern in den nationalen und internationalen Markt integrieren (Coy 2001). Diese Maßnahmen griffen vor allem im Süden Brasiliens, wo europäischstämmige Siedler in klein- und mittelbe-

trieblicher Mischproduktion vor allem Grundnahrungsmittel für die wachsenden Städte im sich industrialisierenden Südosten anpflanzten (Oliveira 1995). Die Modernisierung der Landwirtschaft, die sich in den unterschiedlichsten Produktionsbereichen in ganz Brasilien durchsetzte, führte bald zu massiven Verdrängungsprozessen, da vor allem die Klein- und Kleinstbetriebe nicht rentabel produzieren konnten. Die Kluft zwischen modernisierten, marktorientierten, unternehmerisch handelnden Farmern und traditionell mit einfachsten Geräten arbeitenden, subsistenzorientierten Bauern wurde dadurch immer größer und bildet noch heute eines der zentralen Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes (Fernandes 2008).

**Tabelle 2: Ländliche Räume Brasiliens in historischer Perspektive**

|                      | Politische Entwicklung                             | Politiken zum ländlichen Raum  | Entwicklungen im ländlichen Raum   |
|----------------------|--|--|--|
| 1900                 | Unabhängigkeit und erste republikanische Regierung | Protektion der Plantagenwirtschaft<br>Fördermaßnahmen  | Dominanz der Agraroligarchie<br><i>coronéis</i>  |
| 1940<br>1950<br>1960 | Aufstände, Unruhen und Demokratisierungsprozesse   | Ansätze einer Agrarreform<br>erste Landverteilung an landlose Familien   | Soziale Konflikte<br>Protestmärsche,<br><i>ligas camponesas</i> ,<br>gewaltsame Konflikte                                |
| 1970<br>1980         | Militärregierung                                   | Agrarkolonisation<br>Konservative Modernisierung<br>Kreditlinien und Agrarberatung zur Förderung marktorientierter hochtechnisierter Formen der Produktion | Wachsende soziale Disparitäten<br>Landkonzentration,<br>Verarmung kleinbäuerlicher Familien                              |
| 1990<br>2000         | Demokratisierung<br>Neoliberale Regierungen        | Liberalisierung der Agrarmärkte<br>Abbau von Importzöllen,<br>Streichung von Subventionen,<br>Abschaffung von Preisgarantien                               | Globalisierung und Exklusionsprozesse<br>Armut und Marginalisierung,<br>globalisierte Inseln,<br>Neue Soziale Bewegungen |
|                      | Links-populistische Regierung                      | Ansätze einer Reregulierung<br>Soziale Programme<br>PRONAF, Bolsa Família  | ?  |

Neuburger 2009

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenfalls in die 1960er Jahre fallen tiefgreifende Änderungen in den vorherrschenden Arbeitsverhältnissen im ländlichen Raum, die mit zunehmenden Marginalisierungsprozessen der kleinbäuerlichen Familien verbunden waren. Das Landarbeitergesetz aus dem Jahr 1963, das die Landarbeiter und Pächter den Industriearbeitern gleichsetzen und ihre arbeitsrechtliche Position stärken sollte, hatte die gegenteilige Wirkung (Leite/Ávila 2007; Silva

1998). Anstatt die bestehenden Arbeits- und Pachtverträge an die neuen gesetzlichen Grundlagen anzupassen, lösten die Großgrundbesitzer diese auf. Mit Ausnahme von höher qualifizierten Festangestellten wurden ab diesem Zeitpunkt für die Feldarbeiten vorwiegend Tagelöhner – sogenannte *bóias-frias* – und Leiharbeiter kontraktiert, die keinerlei Arbeitsrechte und soziale Absicherung genossen (Oliveira 1995). Diese Entwicklung war vor allem in den Zuckerrohranbaugebieten des Nordostens zu beobachten. Die prekären informellen Arbeitsverhältnisse durchziehen heute den gesamten Agrarsektor Brasiliens und bilden gleichzeitig die wichtigste funktionale Verflechtung zwischen modernisierter Landwirtschaft und kleinbäuerlicher Produktion.

Die Verdrängungs- und Marginalisierungsprozesse sowie die wachsenden Disparitäten, die bereits in der Kolonialzeit angelegt waren und durch die Modernisierung der Landwirtschaft noch verstärkt wurden, stellen die Hauptursachen für die große Bedeutung der intra- und interregionalen Migration in den ländlichen Räumen Brasiliens dar. Während im Nordosten die Land-Stadt-Wanderung schon seit vielen Generationen eine der wichtigsten Überlebensstrategien der ländlichen Bevölkerung bildet, nahm die Landflucht im Süden und Südosten – und damit auch die Verstädterung – vor allem ab den 1960er Jahren extrem zu. Gleichzeitig – gewissermaßen als Reaktion auf die wachsenden sozialen Spannungen im ländlichen Raum und als Alternative zur Agrarreform – trieb der brasilianische Staat mithilfe umfangreicher Infrastruktur- und Agrarkolonisationsprojekte die Erschließung Amazoniens voran, sodass dorthin ein Teil der Migrationsströme umgelenkt wurde (Kohlhepp 1987; Coy 1988). Die amazonischen *frontier*-Gebiete bildeten über viele Jahrzehnte hinweg einen Rückzugs- und Überlebensraum für die verdrängten Kleinbauern, auch wenn sie dort wieder denselben Verdrängungsmechanismen ausgesetzt waren und sind wie in ihren Herkunftsgebieten (Neuburger 2002). Nachdem der Mythos des amazonischen „Eldorado“ verflogen ist und auch die Metropolen aufgrund der dortigen Probleme immer mehr an Attraktivität als Migrationsziel verlieren, lassen sich verstärkte Tendenzen der Land-Stadt-Wanderung in Richtung Mittel- und Kleinstädte beobachten, sodass auch dort inzwischen großstadtypische Probleme auftreten (siehe dazu den Beitrag zur Stadtentwicklung in diesem Band).

Die ländlichen Räume Brasiliens sind trotz ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklung somit durch gemeinsame strukturelle Probleme gekennzeichnet:

Wirtschaftliche Strukturen und Prozesse:

- Gegensätze zwischen Minifundium und Latifundium bei gleichzeitig unklaren Bodenrechten;
- Disparitäten in den Produktionsweisen (Subsistenz- und Marktproduktion, *Lowtech* und *Hightech*).

Sozio-politische Strukturen und Prozesse:

- Große Bedeutung von Klientelismus und Clanstrukturen;
- Dominanz informeller und prekärer Arbeitsverhältnisse;
- Geringe soziale Mobilität.

Räumliche Strukturen und Prozesse:

- Große Bedeutung von intra- und interregionaler Migration;
- hohe Landflucht bei gleichzeitig dynamischer Verstädterung.

Ökologische Strukturen und Prozesse:

- Gewinn- und überlebensorientierte Übernutzung natürlicher Ressourcen;
- zunehmende ökologische Degradierung.

Diese Strukturen bilden gleichzeitig die Grundkonstante der aktuellen Prozesse und sind mit entscheidend für die Wirkung von zunehmend beobachtbaren Globalisierungstendenzen.

### 3. Aktuelle Tendenzen im Zeichen der Globalisierung

Die aktuellen Tendenzen in den ländlichen Räumen Brasiliens sind vor allem geprägt durch den wachsenden Einfluss globaler Prozesse und Dynamiken. Die seit Mitte der 1980er Jahre verfolgten Politiken der Liberalisierung und Strukturanpassung hatten eine zunehmende Einbindung einzelner Teilräume und -sektoren in globale Prozesse zur Folge (Neuburger/Coy 2002; Voth 2002). In den Gewinnerregionen der Globalisierung sind seitdem ausgesprochen hohe Raten wirtschaftlichen Wachstums zu verzeichnen, die allerdings nicht mit einer Reduzierung der Armut einhergehen. Denn obwohl in ganz Brasilien der HDI (*Human Development Index*) in den letzten dreißig Jahren gestiegen ist, wächst der Anteil der armutsbedrohten Bevölkerung gerade auch in den reichen Bundesstaaten seit den 1980er Jahren wieder an (Barros et al. 2000).

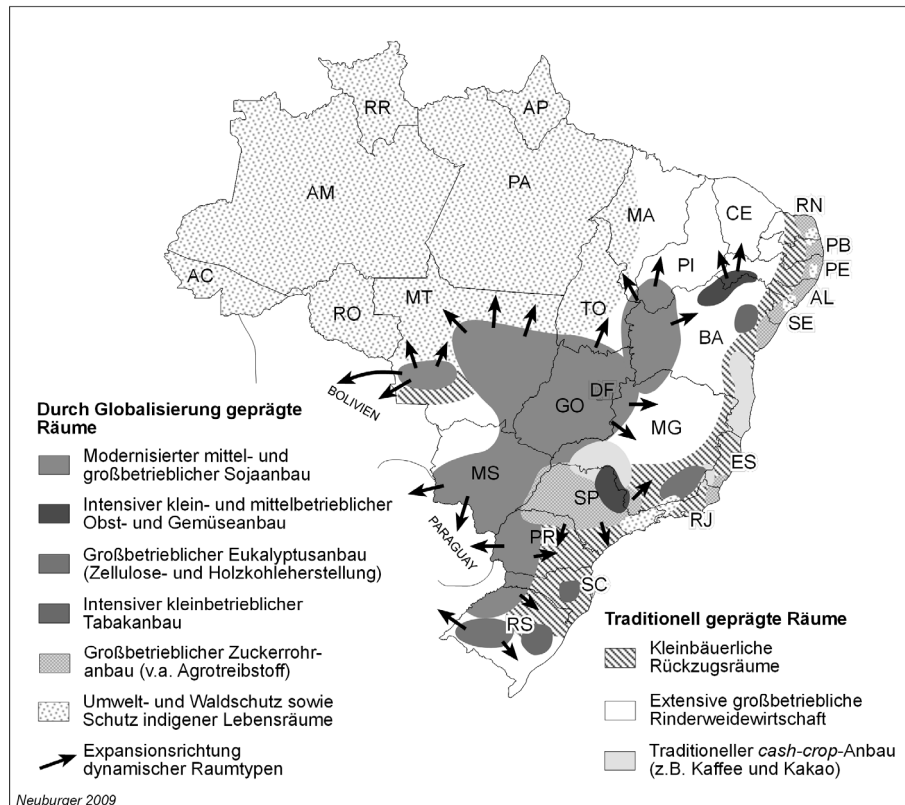
#### 3.1 Globalisierungseffekte

Die brasilianische Regierung setzte ab den 1990er Jahren im Zuge ihrer neoliberalen Politik die zunehmende Öffnung der Agrarmärkte durch. Sinkende

Transportkosten und die Entwicklung neuer an die jeweiligen regionalklimatischen Verhältnisse angepassten Produktsorten machten unterschiedliche Teilregionen Brasiliens zum idealen Standort für den Anbau zahlreicher Weltmarktprodukte (siehe Abb. 1). Mittel- bis großbetriebliche Grundbesitzstrukturen, vorhandenes Know-how im agrartechnischen Bereich (siehe dazu den Beitrag zu Agrarwirtschaft und *Agrobusiness* in diesem Band) und in der Landwirtschaft immer noch sehr niedrige Arbeitskosten boten gute Voraussetzungen dazu (Teubal 2002; Arocena/Senker 2003). Während transnationale Konzerne über vertikale Produktionsstrukturen sowie über die Vermarktung von Vorleistungsgütern und Agrarprodukten ihren Einfluss in der Landwirtschaft ausbauten, entstanden im ländlichen Raum globalisierte Inseln des Anbaus von "neuen" Produkten, die in früheren Jahren lediglich für Binnenmarkt oder Subsistenz produziert worden waren oder noch nicht zur Produktpalette der brasilianischen Landwirtschaft gehört hatten (Fernandes 2008; Robin 2008). Mit der Inkorporation dieser Produkte in den globalen Markt wurde der zuvor im Wesentlichen von subsistenzorientierten Kleinbauern getragene Anbau auch für gewinnorientierte landwirtschaftliche Betriebe interessant. Sie führten moderne, kapitalintensive Produktionsweisen ein, sodass kleinbäuerliche Familien weder die Möglichkeit hatten, ihre in bisheriger Form produzierten Güter konkurrenzfähig zu vermarkten, noch die kostspielige Produktionsform selbst zu übernehmen.

Seitdem ist eine wachsende Verarmung der ländlichen Bevölkerung – sowohl der Landeigentümer als auch der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte – zu beobachten (Janvry/Sadoulet 2000). Die Ersteren verlieren – wenn sie sich nicht zu stramm organisierten, marktwirtschaftlich handelnden Kooperativen zusammenschließen – den Konkurrenzkampf gegen das moderne *Agrobusiness*. Die Letzteren leiden unter der Modernisierung der Produktionsformen, denn die modernen Betriebe benötigen eine sehr viel geringere Zahl an Arbeitskräften. Eine der wenigen Ausnahmen bildet der bewässerte Obst- und Gemüseanbau, der ganzjährig einen hohen Bedarf an geschulten und erfahrenen Arbeitskräften hat (Voth 2002; Caron/Sabourin 2003). Die räumliche Expansion neuer auf die globalen Märkte ausgerichteter Produktionsinseln hat besonders in peripheren Regionen verheerende soziale Folgen (Silva 2003). Traditionelle und sozial schwache Gruppen werden aus den Gebieten, die sie bislang als Rückzugs- und Überlebensräume nutzen konnten, in Regionen abgedrängt, in denen die ökologischen, ökonomischen, sozialen und politischen Risiken noch größer sind.

Abbildung 1: Globalisierung der ländlichen Räume in Brasilien



Quelle: Eigene Darstellung.

In Amazonien haben die Globalisierungseinflüsse eine besondere Dynamik ausgelöst. Insbesondere im Zuge der Klimaschutz-Diskussionen ist Amazonien als größtes zusammenhängendes Regenwaldgebiet der Welt ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Priorisierung des Natur- und Umweltschutzes in Amazonien führte in den 1990er Jahren zu einer Vielzahl an Programmen und Projekten – beispielsweise das Pilotprogramm PPG7 (siehe dazu den Beitrag zu Amazonien in diesem Band) mit konzeptioneller und finanzieller Beteiligung internationaler Entwicklungsagenturen – die die nachhaltige Entwicklung dieser Region fördern sollten und sollen (Kohlhepp 1998; 2002; Hall 1997). Während darin die indigene Bevölkerung und andere traditionelle Gruppen – vor allem *caboclos*, *ribeirinhos* und

Kautschukzapfer – aufgrund ihrer spezifischen Lebensformen vielfach zu “natürlichen Waldschützern” stilisiert werden, werden kleinbäuerliche Familien häufig ignoriert und zusätzlich als Zerstörer des Regenwaldes marginalisiert, sodass auch die Überlebensräume an der amazonischen Pionierfront zunehmend verloren gehen und Verarmungsprozesse zunehmen (Neuburger 2008).

### 3.2 Kleinbäuerliche Überlebensstrategien

Auf die dargestellten Verdrängungsprozesse im ländlichen Raum, die kleinbäuerliche Familien und Landlose immer mehr aus dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben ausgrenzen, reagieren die betroffenen Gruppen – vor allem die Landlosen - in den letzten Jahren mit neuen Organisationsformen und Aktionen, um ihre Interessen wenn nötig auch gegen den Staat und die wirtschaftlichen Eliten durchzusetzen. Als bislang größte Organisation ist die 1984 gegründete Landlosenbewegung MST (*Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*) zu nennen, die auf eine lange Tradition des politischen Widerstandes im ländlichen Raum zurückgeht (Martins 1990; Branford/Rocha 2002).

Die ersten kleinbäuerlichen Organisationen, die sogenannten *ligas camponesas*, entstanden bereits in den 1940er und 1950er Jahren vor allem in Nordostbrasilien, um sich mit Protestaktionen und Landbesetzungen gegen die Willkür der Großgrundbesitzer zu wehren (Martins 1990). Im Jahr 1964 zerschlug die Militärregierung diese Protestbewegung, ihre politischen Köpfe wurden verhaftet, ermordet oder exiliert. Erst die Demokratisierung in den 1980er Jahren erlaubte die Gründung neuer politischer Organisationen, sodass im Süden des Landes, wo die Modernisierung der Landwirtschaft besonders gravierende soziale Folgen hatte, das MST entstehen konnte (Fatheuer 1997; Stédile 1997; Silva 1998). Mit zahlreichen Landbesetzungen sollte der Staat dazu gezwungen werden, im Sinne des bereits 1964 verabschiedeten, in der Praxis jedoch nicht umgesetzten Agrarreformgesetzes (*Estatuto da Terra*) unproduktiven Großgrundbesitz zu enteignen, zu parzellieren und an die Landlosen zu verteilen (Leite/Ávila 2007). In den meist blutigen Auseinandersetzungen zwischen MST, Großgrundbesitzern und Staatsmacht starben in den Jahren 1984 bis 1990 knapp 900 Landlose. Die zuständige Landbehörde INCRA (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*) erfüllte die Forderungen des MST jedoch bei Weitem nicht und siedelte nur knapp 90.000 Familien in den fünf Jahren von 1985 bis 1990 in sogenannten *assentamentos* an (INCRA 2001).



Diese Situation erforderte einen Strategiewechsel, denn die militante Taktik der Landbesetzungen forderte über Jahre hinweg einerseits zahlreiche Todesopfer, andererseits stellten sich innerhalb von wenigen Jahren aufgrund meist ungünstiger ökonomischer und ökologischer Standortbedingungen der erkämpften Grundstücke neuerliche Verdrängungs- und Verarmungsprozesse in den *assentamentos* ein. Aus diesem Grund wird seit Anfang der 1990er Jahre der politische Druck auf die Regierung mit spektakulären Aktionen wie Protest- und Sternmärschen, Besetzungen von Behördenzentralen u.ä. erhöht (Feliciano 2006). Gleichzeitig führt die Landlosenbewegung eine steigende Zahl von Landbesetzungen durch, an denen sich immer mehr Familien beteiligen (siehe Tab. 3 u. 4). Während 1990 noch circa 10.000 Familien in Landbesetzungen involviert waren, nahmen im Jahr 2000 circa 70.000 und im Jahr 2004 knapp 125.000 Familien an Besetzungen in unterschiedlichen Regionen des Landes teil. Als Ergänzung zur aktuellen Strategie forciert das MST in den letzten Jahren die internationale Vernetzung. So schloss sich die brasilianische Landlosenbewegung im Jahr 2001 anlässlich des Weltsozialforums in Porto Alegre der Via Campesina an, einem internationalen Zusammenschluss von bislang rund 150 Kleinbauern- und Landlosenbewegungen, von denen über ein Drittel aus Lateinamerika stammt (Via Campesina 2009).

Obwohl das MST inzwischen eine der größten und weltweit bekannten zivilgesellschaftlichen Organisationen in Brasilien darstellt, bleibt die Politik nach wie vor mit der tatsächlichen Ansiedlung von landlosen Familien weit hinter den Forderungen zurück. Auch die eher linksorientierte Regierung von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva von der Arbeiterpartei, die 2003 angetreten war und in die die Landlosenbewegung große Hoffnungen gesetzt hatte, brachte keine wesentliche Beschleunigung der Umsetzung der Agrarreform. Im Gegenteil: Die Situation ist unübersichtlich geworden. Präsident Lula hatte in seine Regierungsmannschaft unter anderem Vertreter von den verschiedensten – auch MST-nahen – NGOs und zivilgesellschaftlichen Gruppen aufgenommen. Die unbefriedigende Umsetzung der Agrarreform wurde somit auch diesen angelastet und führte teilweise zu einer Zerreißprobe für verschiedene Organisationen. In den letzten Jahren entstanden deshalb neben dem MST noch zahlreiche andere Landlosenbewegungen, die die alleinige Interessenvertretung der Kleinbauern und Landlosen durch das MST in Frage stellen und eigenständige Aktionen durchführen (NERA 2007). Diese Zersplitterung in zahlreiche Organisationen erschwert den Kampf um die Agrarreform enorm. Inzwischen ist ein Streit um Zahlen

von Landbesetzungen, Ansiedlungen und jeweils beteiligten Familien entbrannt, der die Schlagkraft der Landlosenbewegungen insgesamt zusätzlich schwächt.

**Tabelle 3: Entwicklung der Landbesetzungen 1988-2007**

| <b>Jahr</b> | <b>Involvierte Familien</b> | <b>Tote</b> | <b>Landbesetzungen</b> |
|-------------|-----------------------------|-------------|------------------------|
| 1990        | 12,8                        | 78          | 119                    |
| 1991        | 9,2                         | 51          | 78                     |
| 1992        | 20,6                        | 50          | 149                    |
| 1993        | 40,1                        | 45          | 214                    |
| 1994        | 24,6                        | 29          | 125                    |
| 1995        | 31,6                        | 34          | 101                    |
| 1996        | 42,7                        | 49          | 250                    |
| 1997        | 52,3                        | 30          | 281                    |
| 1998        | 62,9                        | 47          | 388                    |
| 1999        | 69,8                        | 32          | 538                    |
| 2000        | 73,1                        | 25          | 555                    |
| 2001        | 75,7                        | 34          | 585                    |
| 2002        | 67,3                        | 43          | 526                    |
| 2003        | 117,5                       | 44          | 633                    |
| 2004        | 114,8                       | 39          | 661                    |
| 2005        | 127,9                       | 38          | 778                    |
| 2006        | 150,0                       |             |                        |

Quelle: <<http://www.mst.org.br>> (11.04.2000).

**Tabelle 4: Entwicklung der Landkonflikte in Brasilien 1990-2000**

| <b>Jahr</b> | <b>Zahl der Landkonflikte</b> | <b>Umstrittenes Land (in ha)</b> | <b>Zahl der involvierten Personen</b> | <b>Zahl der Toten</b> |
|-------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 1990        | 401                           | 13.835.756                       | 191.550                               | 75                    |
| 1991        | 383                           | 7.037.722                        | 242.196                               | 49                    |
| 1992        | 361                           | 5.692.211                        | 154.223                               | 35                    |
| 1993        | 361                           | 3.221.252                        | 252.236                               | 42                    |
| 1994        | 379                           | 1.819.963                        | 237.501                               | 36                    |
| 1995        | 440                           | 3.250.731                        | 318.458                               | 39                    |
| 1996        | 653                           | 3.395.657                        | 481.490                               | 46                    |
| 1997        | 658                           | 3.034.706                        | 477.105                               | 29                    |
| 1998        | 751                           | 4.060.181                        | 662.590                               | 38                    |
| 1999        | 870                           | 3.683.020                        | 536.220                               | 27                    |
| 2000        | 556                           | 1.864.002                        | 439.805                               | 20                    |

Quelle: CPT (2002). In: <<http://www.cptnac.com.br>> (24.05.2002).

Unabhängig von diesen Streitigkeiten bleibt ein Grundproblem der *assentamentos*, dass sie nach wie vor überdurchschnittlich oft in verkehrstechnisch und ökologisch ungünstigen Regionen durchgeführt werden (NERA 2007; Feliciano 2006). Dies entspricht einer Politik, die zwar gegen die wirtschaftlichen und politischen Eliten des Landes leichter durchzusetzen, den Forderungen der Landlosen aber entgegengesetzt ist, weil sie riskiert, dass mit den Ansiedlungen keine langfristigen Perspektiven für die landlosen Familien geschaffen werden. Verarmung und Marginalisierung stellen damit immer noch – trotz der politischen Erfolge des MST – eine Gefährdung der kleinbäuerlichen Existenzgrundlage dar. Die Lösung des eigentlichen Problems – die Ausweitung, Förderung und Konsolidierung der Familienlandwirtschaft – rückt damit in weite Ferne.

### 3.3 Staatliche Programme zur Förderung des ländlichen Raumes

Gegen diese nach wie vor eklatanten Strukturprobleme im ländlichen Raum, aus denen immer wieder massive Konflikte erwachsen, versucht der brasilianische Staat vor allem seit den 1990er Jahren mit groß angelegten Fördermaßnahmen anzukommen. Eines der wichtigsten Programme für den ländlichen Raum ist das 1995 gestartete Programm zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft PRONAF (*Programa de Fortalecimento a Agricultura Familiar*), das gemeinsam mit Vertretern der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen des ländlichen Raumes wie beispielsweise mit der CONTAG (*Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura*) und dem MST entwickelt und ausgehandelt wurde (Hespanhol 2009; Guanziroli 2007). Zunächst beschränkten sich die Maßnahmen auf verbilligte Kredite für Kleinbauern im Bereich der Produktion. Im Laufe der Jahre wurden aber immer wieder neue Programmlinien aufgelegt, beispielsweise für Bildungsmaßnahmen und für die Gründung kleiner Agroindustriebetriebe. Auch die Zielgruppen wurden erweitert: Neben Kleinbauern können heute auch in der Landwirtschaft beschäftigte Frauen, *quilombolas* (Nachfahren ehemaliger Sklaven) und indigene Familien Fördermittel erhalten. Im Jahr 2003 erweiterte die Regierung Lula das Programm um spezifische Kreditlinien für ländliche Gemeinden, die mit der Gründung eines kommunalen Entwicklungsrates und der Erstellung eines Gemeindeentwicklungsplanes umfangreiche Gelder für den Ausbau der Infrastruktur bekommen können. Nachdem das Programm in den ersten Jahren aufgrund bürokratischer Schwierigkeiten zunächst nur schleppend anlief, steigern sich die Zahlen der beantragten und bewilligten Mittel kontinuierlich: Waren es 1995 lediglich

rund 300.000 abgeschlossene Kreditverträge, so stieg die Zahl bis zum Jahr 2006 auf knapp 1,7 Mio. (Hespanhol 2009). Allerdings sind die Mittel in Brasilien bislang sehr ungleich verteilt. Rund 47% der Finanzmittel des PRONAF fließen in den Süden und nur 18% in den Nordosten (Guanziroli 2007). Neben meist fehlender oder unzureichender agrartechnischer Unterstützung für die Geförderten besteht das größte Problem aber nach wie vor darin, dass der Bereich der Vermarktung nicht tangiert wird, sodass die Kleinbauern zwar in der Produktion unterstützt werden, der Verkauf aber – insbesondere in zunehmend von transnationalen Konzernen dominierten Märkten – schwierig bleibt und damit der Erfolg des gesamten Programms in Frage gestellt ist.

Ein weiteres Maßnahmenpaket, das vor allem im ländlichen Raum greift, obwohl es für die gesamte Armutsbevölkerung Brasiliens aufgelegt wurde, stellt das Programm *Bolsa Família* (Familienstipendium) dar. Im Jahr 2003 mit Antritt der Regierung Lula wurde es zunächst unter dem Namen *Fome Zero* (Null Hunger) aus der Taufe gehoben. Es besteht aus vier Unterprogrammen, die direkte Zahlungen an Familien mit einem Monatseinkommen von weniger als 120 R\$ pro Kopf nachweisen können. Neben der Förderung der Schulausbildung der Kinder wird auch der Kauf von Grundnahrungsmitteln und Haushaltsgas unterstützt (Hall 2006). Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms zeigt es inzwischen eine große Breitenwirkung: Von den rund 15,7 Mio. Familien, die im Jahr 2008 als berechtigt anerkannt worden waren, erhielten bis Januar 2009 knapp 10,5 Mio. Familien allein aus der Programmlinie *Bolsa Família* eine Unterstützung (MDS 2009). Probleme tauchen allerdings immer noch auf in der Koordination der Maßnahmen zwischen den beteiligten Ministerien sowie durch den anhaltenden Klientelismus und das ineffiziente Management. Den Befürchtungen, dass dieses auf reinen Geldtransferleistungen basierende Programm die Armutsbevölkerung zunehmend abhängig machen könnte, begegnet die brasilianische Regierung inzwischen mit der Ausarbeitung von begleitenden Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung. Welche Wirkung diese zeigen, wird noch abzuwarten sein.

#### 4. Perspektiven

Die ländlichen Räume Brasiliens zeigen tiefgreifende Strukturprobleme, die weit in die Kolonialzeit zurückreichen und durch aktuelle Prozesse der Modernisierung und Globalisierung noch verstärkt wurden und werden. Die anhaltenden Verdrängungsprozesse haben in den letzten Jahren dazu geführt,

dass erstmals die ländliche Bevölkerung nicht nur relativ, sondern auch absolut zurückgeht. Gleichzeitig bieten die zunehmenden Globalisierungstendenzen vor allem durch die modernen Kommunikationstechnologien für marginalisierte Gruppen die Chance, sich international mit ähnlichen Gruppierungen zu vernetzen und die Unterstützung von international agierenden NGOs und Entwicklungsagenturen zu erhalten. Damit begeben sie sich auf Augenhöhe mit transnationalen Konzernen und *Agrobusiness*. Die daraus neu erwachsenden Akteurskonstellationen und Machtverschiebungen könnten eine gute Ausgangsbasis für die wirkungsvolle Bekämpfung der strukturell verankerten Disparitäten in den ländlichen Räumen Brasiliens bilden.

### Literaturverzeichnis

- Arocena, Rodrigo/Senker, Peter (2003): "Technology, Inequality, and Underdevelopment: The Case of Latin America". In: *Science, Technology & Human Values*, 28, 1, S. 15-33.
- Barros, Ricardo Paes de/Henriques, Rodrigo/Mendonça, Rosane (2000): *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Texto para Discussão 800. Brasília (IPEA).
- Branford, Sue/Rocha, Jan (2002): *Cutting the Wire. The Story of the Landless Movement in Brazil*. London: Latin America Bureau.
- Caron, Patrick/Sabourin, Eric (2003): *Camponeses do Sertão. Mutação das Agriculturas Familiares no Nordeste do Brasil*. Brasília: Embrapa.
- Coy, Martin (1988): *Regionalentwicklung und regionale Entwicklungsplanung an der Peripherie in Amazonien. Probleme und Interessenkonflikte bei der Erschließung einer jungen Pionierfront am Beispiel des brasilianischen Bundesstaates Rondônia* (Tübinger Geographische Studien, 97 = TBGL: Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerikaforschung, 5). Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen.
- (2001): "Entre a Globalização e a Regionalização. Efeitos da Modernização, Conflitos de Interesse e Fatores Determinantes do Desenvolvimento Regional Sustentável no Espaço Rural Brasileiro". In: Kohlhepp, Gerd (Hrsg.): *Brasil: Modernização e Globalização*. Madrid: Iberoamericano/Frankfurt am Main: Vervuert, S. 259-273.
- Dean, Warren (1996): *A ferro e fogo. A história e a devastação da mata atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia de Letras.
- Fatheuer, Thomas (1997): "Die Wiederkehr des Verdrängten. Agrarreform und soziale Bewegungen in Brasilien". In: Gabbert, Karin/Gabbert, Wolfgang/Hoffmann, Bert/Koschützke, Albrecht/Meschkat, Klaus/Müller-Plantenberg, Clarita/Müller-Plantenberg, Urs/Oertzen, Eleonore von/Ströbele-Gregor, Juliana (Hrsg.): *Lateinamerika – Land und Freiheit* (Analysen und Berichte, 21). Bad Honnef: Horlemann, S. 66-80.
- Feliciano, Carlos Alberto (2006): *Movimento Camponês Rebelde. A Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- Fernandes, Bernardo Mançano (Hrsg.) (2008): *Campe sinato e Agronegócio na América Latina: a Questão Agrária Atual*. São Paulo: Editora Expressão Popular.

- Guanziroli, Carlos E. (2007): "PRONAF Dez Anos Depois: Resultados e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural". In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45, 2, S. 301-328.
- Hall, Anthony (1997): *Sustaining Amazonia. Grassroots Action for Productive Conservation*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- (2006): "From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula". In: *Journal of Latin American Studies*, 38, S. 689-709.
- Hespanhol, Rosângela Aparecida de Medeiros (2009): "Políticas Públicas al Medio Rural Brasileño: El Caso del PRONAF". In: Neuburger, Martina/Guibert, Martine/Villagomez, Yanga (Hrsg.): *Territorios y Actores Rurales Latino-Americanos: Nuevas Prácticas y Nuevos Modelos de Gestión*. Toulouse/Mexiko-Stadt (in Vorbereitung).
- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (2001): *Relatório de Atividades INCRA 30 anos*. In: <<http://www.incra.gov.br>> (10.06.2002).
- Janvry, Alain de/Sadoulet, Elisabeth (2000): "Rural Poverty in Latin America. Determinants and Exit Paths". In: *Food Policy*, 25, S. 389-409.
- Kohlhepp, Gerd (1987): *Amazonien. Regionalentwicklung im Spannungsfeld ökonomischer Interessen sowie sozialer und ökologischer Notwendigkeiten*. (Problemräume der Welt, 8). Köln: Aulis.
- (1998): "Das internationale Pilotprogramm zum Schutz der tropischen Regenwälder Brasiliens. Globale, nationale, regionale und lokale Akteure auf dem Weg zu einer Strategie der nachhaltigen Entwicklung?". In: Kohlhepp, Gerd/Coy, Martin (Hrsg.): *Mensch-Umwelt-Beziehungen und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt* (Tübinger Geographische Studien, 119 = TBGL 15) Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen, S. 51-86.
- (2002): "Conflitos de Interesse no Ordenamento Territorial da Amazônia Brasileira". In: *Estudos Avançados*, 16, 45, S. 37-61.
- Leite, Sérgio P./Ávila, Rodrigo V. de (2007): *Um Futuro para o Campo. Reforma Agrária e Desenvolvimento Social*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent.
- Martins, José de Souza (<sup>4</sup>1990): *Os Camponeses e a Política no Brasil. As Lutas Sociais no Campo e seu Lugar no Processo Político*. Petrópolis: Vozes.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário)/INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (2001): *O Brasil Desconcentrando Terras. Índice de Gini*. Brasília: MDA/INCRA.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2009): "Bolsa Família". In: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> (29.03.2009).
- NERA (Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária) (2007): *Dataluta. Banco de Dados da Luta pela Terra. Relatório 2007*. Presidente Prudente: NERA.
- Neuburger, Martina (2002): *Pionierfrontentwicklung im Hinterland von Cáceres (Mato Grosso, Brasilien). Ökologische Degradierung, Verwundbarkeit und kleinbäuerliche Überlebensstrategien* (Geographische Studien, 135 = TBGL 23). Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen.
- (2008): "Global Discourses and the Local Impacts in Amazonia. Inclusion and Exclusion processes in the Rio Negro Region". In: *Erdkunde*, 62, 4, S. 339-356.
- Neuburger, Martina/Coy, Martin (2002): "Aktuelle Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum Brasiliens". In: *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 146, 5, S. 74-83.

- (2008): “Amazonien: Straße Cuiabá – Santarém. Ein Großprojekt im politisch-ökologischen Kontext”. In: *Geographische Rundschau*, 60, 12, S. 10-17.
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de (1995): “Agricultura Brasileira. Transformações Recentes”. In: Ross, José Sanches (Hrsg.): *Geografia do Brasil* (Didática, 3). São Paulo: Companhia de Letras, S. 465-534.
- Robin, Marie-Monique (2008): *O Mundo Segundo a Monsanto. Da Dioxina aos Transgênicos, uma Multinacional que Quer o seu Bem*. São Paulo: Radical Livros.
- Silva, José Francisco Graziano da (1998): “A Globalização da Agricultura”. In: Silveira, Maria/Vilela, Sebastião (Hrsg.): *Globalização e a Sustentabilidade da Agricultura*. Jaguaruina: Embrapa Meio Ambiente, S. 29-38.
- (2003): “Viejos y Nuevos Mitos de la Ruralidad Brasileña: Implicaciones para las Políticas Públicas”. In: *InterCambios*, 2, 24 (<<http://www.rimisp.cl/boletines/bol24/>>; 10.04.2003).
- Silva, José Francisco Graziano da (Hrsg.) (1978): *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Stédile, José Pedro (1997): “A Luta pela Reforma Agrária e o MST”. In: Stédile, José Pedro (Hrsg.): *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Petrópolis: Vozes, S. 95-110.
- Teubal, Miguel (2002): “Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina”. In: *InterCambios*, 2, 13 (<<http://www.rimisp.cl/boletines/bol1/>>; 11.04.2003).
- Via Campesina (2009): *The International Peasant's Voice* (<[http://www.viacampesina.org/main\\_en](http://www.viacampesina.org/main_en)>; 09.03.2009).
- Voth, Andreas (2002): *Innovative Entwicklungen in der Erzeugung und Vermarktung von Sonderkulturprodukten – dargestellt an Fallstudien aus Deutschland, Spanien und Brasilien* (Vechtaer Studien zur Angewandten Geographie und Regionalwissenschaft, 24). Vechta.